

Het probleem van dubbele nationaliteit

Politieke en mediadebatten na de moord op Theo van Gogh

*Betty de Hart**

Toen Mohammed B. op 2 november 2004 Theo van Gogh vermoordde, werd hij aangeduid als een dader met zowel de Marokkaanse als de Nederlandse nationaliteit.¹ In de dagen na de moord riepen politici om het intrekken van de Nederlandse nationaliteit van Mohammed B., zodat hij kon worden uitgezet.² Het kabinet kondigde een dergelijke maatregel enkele dagen na de moord aan.³ In sommige kranten werd gesproken over het ontnemen van de Nederlandse nationaliteit aan moslims met een dubbele nationaliteit, die een ernstig misdrijf hebben gepleegd.⁴

Inmiddels ligt bij de Tweede Kamer een wetsontwerp tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap.⁵ In dat wetsontwerp wordt voorgesteld de mogelijkheden van een dubbele nationaliteit bij naturalisatie te beperken en in het geval van terrorisme intrekking van de Nederlandse nationaliteit mogelijk te maken. In hoeverre is dit wetsvoorstel het resultaat van nieuw denken over dubbele nationaliteit in het kader van terrorismebestrijding? Is er sprake van een breuk met het eerder beleid over dubbele nationaliteit of is het juist een voortzetting van het beleid in eerdere perioden?

In dit artikel probeer ik een antwoord te geven op deze vragen aan de hand van een analyse van politieke en mediadebatten over dubbele nationaliteit na de moord op Theo van Gogh. Getracht zal worden na te gaan welke invloed de moord op Van Gogh en de debatten in de periode daarna hebben gehad op het beleid over dubbele nationaliteit.

Met dit doel zijn zowel de debatten in de Tweede Kamer als de berichtgeving en debatten in de dagbladen geanalyseerd. Zowel Kamerdebatten en stukken over de kabinetsplannen om dubbele nationaliteit te beperken, als debatten over andere onderwerpen, waarbij tevens over dubbele nationaliteit werd gesproken, zijn onderzocht. Dit betreft bijvoorbeeld debatten over de moord op Theo van Gogh en anti-terrorisme, maar ook debatten over de achterlating van Marokkaanse vrouwen in Marokko. Tevens zijn 160 krantenartikelen, gepubliceerd in de periode van 2 november 2004 tot 1 augustus 2005, onderzocht.⁶ Ik zal nagaan in hoeverre het actuele denken over dubbele nationaliteit haar wortels heeft in de periode voor november 2004, door een vergelijking te maken met politieke debatten over dubbele nationaliteit in het verleden.

Dubbele nationaliteit in de jaren negentig⁷

De verplichting voor migranten om bij naturalisatie tot Nederlander afstand te doen van hun vorige nationaliteit stond al in de eerste Rijkswet op het Nederlanderschap van 1892. Doel was voorkoming van meervoudige nationaliteit. Volgens de wetenschappelijke literatuur zijn de volgende bezwaren aan te voeren tegen dubbele nationaliteit.

Het eerste bezwaar betreft het ontstaan van dubbele loyaliteiten als gevolg van dubbele nationaliteit (Martin 2003). Tot de verplichtingen van een individu aan de staat behoort loyaliteit ten opzichte van die staat. In de traditionele visie waarin nationaliteit een exclusieve en ondeelbare relatie in het leven roept, is nationale loyaliteit eveneens exclusief en ondeelbaar. Dubbele nationaliteit leidt tot dubbele loyaliteiten; een staat kan haar onderdaan niet vertrouwen. Met name in tijden van internationale spanningen en oorlog zouden personen met dubbele loyaliteiten een gevaar voor de nationale veiligheid kunnen opleveren (Schuck, 2002:83). Voorstanders van dubbele nationaliteit werpen tegen dat moderne democratieën een breed scala aan loyaliteiten bewerkstelligen, bijvoorbeeld ten opzichte van de regio, of de werkgever, zodat loyaliteit niet ondeelbaar is. Zij gaan er tevens van uit dat oorlogen steeds zeldzamer worden, en loyaliteit daarom steeds minder een probleem. De gebeurtenissen van 9/11 en daarna hebben niet iets fundamenteels veranderd aan deze positie van voorstanders (Spiro, 1998; Spiro, 2003; Martin, 2003).

Een tweede argument tegen dubbele nationaliteit is dat het individuen rechten en plichten geeft in twee staten, zoals stemrecht en de dienstplicht. Dit zou de manier waarop ze deze verplichtingen in het land van verblijf vervullen, negatief beïnvloeden. Stemrecht in twee landen zou een exit-optie bieden; mensen hoeven niet te leven met de consequenties van hun stem. Ook zouden ze hun stemgedrag in het ene land kunnen laten leiden door de belangen van het andere land. Voorstanders relativeren deze gevaren: mensen verblijven lang genoeg om met de consequenties van hun stem te moeten leven, en zijn niet louter marionetten van de buitenlandse regering (Aleinikoff, 2001: 82). Anderen zien het stemmen in het buitenland als een mogelijkheid democratische waarden verder te verspreiden (Spiro 1998). Door internationale verdragen en afschaffing van de dienstplicht wordt de kans dat een persoon met dubbele nationaliteit met tegenstrijdige militaire verplichtingen te maken krijgt steeds kleiner (Legomsky, 2003).

Een derde bezwaar is dat het beginsel van gelijkheid wordt geschonden, omdat burgers met dubbele nationaliteit meer rechten en kansen hebben dan burgers met één nationaliteit (Hansen, 2002: 7). Burgers met dubbele nationaliteit zouden instrumenteel gebruik kunnen maken van de rechten die ze in beide landen hebben. Voorstanders brengen hiertegen in dat personen met dubbele nationaliteit ook plichten hebben in twee landen, en dat het bezit van dubbele nationaliteit voor individuen aanzienlijke nadelen met zich mee kan brengen, zoals de dubbele dienstplicht.

Een bezwaar dat veelal wel wordt genoemd, maar niet uitgebreid besproken en van ondergeschikt belang lijkt te worden geacht, is dat dubbele nationaliteit kan leiden tot conflicten van internationaal-privaatrechtelijke aard, bijvoorbeeld in het familierecht. Vanwege deze bezwaren tegen dubbele nationaliteit, hebben natiestaten sinds hun ontstaan in de negentiende eeuw getracht dubbele nationaliteit tegen te gaan. Pas de laatste jaren hebben ze zich toleranter opgesteld omdat ze andere doelen belangrijker vonden dan de bestrijding van dubbele nationaliteit, bijvoorbeeld de integratie van vreemdelingen of de gelijkheid van man en vrouw in het nationaliteitsrecht.⁸

De laatste decennia zijn vooral argumenten rond integratie van migranten van belang geworden. Volgens tegenstanders zou dubbele nationaliteit de integratie van immigranten belemmeren (Hansen en Weil 2002: 7). Omdat een persoon met twee nationaliteiten niet bereid is te kiezen met welke staat hij of zij zich het meest verbonden voelt, blijft deze mede georiënteerd op het land van de andere nationaliteit. Voorstanders werpen tegen dat acceptatie van dubbele nationaliteit de integratie juist zou bevorderen, omdat mensen eerder geneigd zullen zijn te naturaliseren als ze geen afstand hoeven te doen van de andere nationaliteit.⁹

Ook Nederland is zich de afgelopen decennia toleranter op gaan stellen tegenover dubbele nationaliteit. En ook hier ging het vooral om de vraag of dubbele nationaliteit de integratie zou bevorderen dan wel belemmeren. Hoewel begin jaren tachtig linkse politieke partijen (PvdA en klein links) pleitten voor afschaffing van deze zogenaamde afstandeis, bleef ze gehandhaafd. Dat veranderde begin jaren negentig. Onder verantwoordelijkheid van het kabinet Lubbers, bestaande uit PvdA en CDA, werd de afstandseis per 1 januari 1992 afgeschaft. De toenmalige regering hoopte hiermee te bereiken dat immigranten vaker zouden naturaliseren om daarmee de integratie te bevorderen.

De beleidswijziging was een succes: immigranten naturaliseerden inderdaad vaker.¹⁰ Maar sommige partijen bezagen het succesvolle beleid met zorg. Met name CDA en VVD vonden dat de stijgende naturalisatiecijfers aantoonde dat naturalisatie te makkelijk was geworden. Zij wilden meer nadruk op de waarde van de Nederlandse nationaliteit. In de daarop volgende debatten stond de vraag centraal of naturalisatie een middel tot integratie moest zijn, het uitgangspunt van links (PvdA, D66, GroenLinks), of de bekroning van een reeds voltooid integratieproces, het standpunt van rechts (CDA, VVD en klein rechts). Het resultaat van de daarop volgende debatten was dat in oktober 1997 de afstandseis weer werd ingevoerd. In de in 2003 van kracht geworden herziene Rijkswet op het Nederlanderschap 2000 werd dit uitgangspunt bekrachtigd. Wel wordt een aantal uitzonderingen toegestaan op de afstandseis, zoals voor mensen die geen afstand kunnen doen en voor vluchtelingen, waardoor meer dan de helft van de naturalisandi toch dubbele nationaliteit behoudt. Tevens ging het in de kamerdebatten steeds om

naturalisatie van eerste generatie immigranten. Van links tot rechts stond niet ter discussie dat tweede en derde generatie immigranten, en kinderen uit gemengde huwelijken door geboorte of optie voor het Nederlanderschap de dubbele nationaliteit verkregen.¹¹

Nog voor de inwerkingtreding van de herziene wet op het Nederlanderschap 2000 per 1 april 2003, werd het debat over dubbele nationaliteit heropend. Naar aanleiding van een motie van het CDA beloofde Minister Verdonk een notitie over dubbele nationaliteit en de afstandseis. Deze notitie resulteerde in het wetsontwerp tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap, bij de Kamer ingediend op 21 juni 2005.¹² Het wetsvoorstel stelt voor twee uitzonderingen op de afstandseis te schrappen, die voor tweede generatie migranten en voor huwelijkspartners van Nederlanders. Tevens wordt voorgesteld de Nederlandse nationaliteit in te trekken in het geval de betrokkene essentiële belangen van de staat heeft geschaad. Hierbij moet worden gedacht aan daders van terrorisme.

Deze korte terugblik toont aan dat de wortels van het huidige wetsontwerp liggen in de periode voor de moord op Theo van Gogh in november 2004. In het navolgende wil ik nagaan in hoeverre sinds november 2004 nieuwe thema's zijn aangesneden in vergelijking met de periode van de jaren negentig. We hebben gezien dat in de jaren negentig het thema dubbele nationaliteit vooral werd besproken in verband met integratie. Die zorg om integratie keert in het huidige regeringsvoorstel terug: dubbele nationaliteit wordt nu expliciet als belemmering voor integratie gezien. Het thema integratie zal ik als eerste behandelen. Maar in recente debatten komen een aantal nieuwe thema's aan de orde, nieuw in de zin dat zij in debatten in de jaren negentig niet of nauwelijks werden aangeroerd: de positie van vrouwen, de verhouding met de landen van herkomst, terrorisme en de vrije keuze van betrokkenen.

Integratie van tweede en derde generatie migranten

Het debat over dubbele nationaliteit werd in 2003 heropend met een motie geïnitieerd door Sterk (CDA), waarin zij vroeg om een verbod op dubbele nationaliteit voor de derde generatie. Zij stelde de retorische vraag: "Wanneer is een Nederlandse Marokkaan of een Marokkaanse Nederlander eigenlijk gewoon Nederlands?"¹³ De motie van Sterk, Hirsi Ali (VVD) and Nawijn (LPF) verzocht de Rijkswet op het Nederlanderschap zo te wijzigen, dat derde generatie allochtonen alleen de Nederlandse nationaliteit kunnen bezitten.¹⁴ De motie werd door een kamermeerderheid aangenomen.

Minister Verdonk reageerde in eerste instantie terughoudend, maar beloofde wel een onderzoek naar dubbele nationaliteit in het algemeen en de afstandseis in het bijzonder. De vervolgens gepresenteerde notitie 'Meervoudige nationaliteit en integratie' stelde dat dubbele nationaliteit een belemmering is voor integratie. Door de twee eerdergenoemde uitzonderingen op de afstandseis te schrappen, wilde de Minister bereiken dat meer eerste generatie migranten alleen de Nederlandse nationaliteit zullen hebben en als gevolg daarvan ook minder kinderen van de tweede en derde generatie dubbele nationaliteit verwerven.

Hoewel werd gesteld dat dubbele nationaliteit een belemmering vormde voor integratie, was de notitie genuanceerd over de wens van betrokkenen om de eigen nationaliteit te behouden. De notitie toonde bijvoorbeeld begrip voor geëmigreerde Nederlanders die zich ondanks hun integratie in het land van verblijf emotioneel en cultureel verbonden blijven voelen met Nederland. Hetzelfde gold voor migranten in Nederland, die ondanks hun maatschappelijke, economische en politieke integratie, emotionele, culturele en soms ook religieuze banden met het land van herkomst hebben behouden. De afstandseis zou het verwerven van de Nederlandse nationaliteit moeilijker kunnen maken en er zelfs toe kunnen leiden dat mensen afzien van naturalisatie, hetgeen in het geheel niet bevorderlijk is voor de integratie, zo stelde de notitie. Integratie kan alleen goed verlopen wanneer er zekerheid is over permanent verblijf in Nederland. Naturalisatie geeft die zekerheid.

Na deze woorden van begrip leverde de notitie geen argumenten waarom toch werd vastgehouden aan het uitgangspunt dat afstand moest worden gedaan van de vorige nationaliteit en hoe dubbele nationaliteit de integratie precies belemmert. Er werd eenvoudig gesteld dat dit zo is.

Dat alleen de uitzonderingen voor de tweede generatie en huwelijkspartners van Nederlanders komen te vervallen, heeft louter pragmatische redenen: andere uitzonderingen vloeien voort uit internationale verplichtingen en kunnen daarom niet worden geschrapt. Getalsmatig levert het verval van deze uitzonderingen een substantiële daling van het aantal dubbele nationaliteiten op. De mogelijkheden voor Nederlanders in het buitenland om hun dubbele nationaliteit te houden worden niet beperkt, omdat bij deze groep het verband met de integratie in Nederland ontbreekt.

In haar toelichting tijdens een Kamerdebat lichtte Minister Verdonk het verband tussen integratie en dubbele nationaliteit uitgebreider toe en benadrukte ze het belang van de Nederlandse nationaliteit. Deze zou voor veel mensen de ‘hoofdprijs’ zijn, waarmee iemand echt duidelijk kan maken Nederlander te willen zijn. Het prijsgeven van de vorige nationaliteit is nodig om de binding met de Nederlandse nationaliteit aan te geven en zegt iets over de mate van integratie. Ze verwachtte niet dat daardoor minder mensen zouden willen naturaliseren. Van een meer internationale benadering van burgerschap, zoals bepleit door GroenLinks moest Verdonk niets hebben. In haar ogen is iemand eerst Nederlander, dan Europeaan en dan pas wereldburger. Integratie is een voorwaarde voor naturalisatie en naturalisatie is niet een middel om integratie te bevorderen. De minister wilde bereiken dat de aanvrager zich ervan bewust wordt dat de Nederlandse nationaliteit meer is dan een formaliteit. Integratie betekent kiezen voor de Nederlandse samenleving en het afstand doen van de oorspronkelijke nationaliteit benadrukt dit. Tegelijkertijd stelde de minister dat een verdere beperking van dubbele nationaliteit niet wordt voorgestaan, omdat het ongewenste gevolg zou kunnen zijn dat het aantal vreemdelingen – in juridische zin - in Nederland bovenmatig zou toenemen.

Verdonk werd in haar voornemen gesteund door CDA, VVD en klein rechts. Het CDA stelde dat mensen het bezit van dubbele nationaliteit aantoont dat de betrokkenen niet zijn geïntegreerd. De Nederlandse nationaliteit moest een speciale waarde behouden, door nieuwkomers ondubbelzinnig te laten kiezen voor Nederland. Staatsburgerschap is een exclusief begrip en impliceert loyaliteit aan de Nederlandse staat.

GroenLinks, PvdA en D66 spraken zich uit tegen het voornemen van het kabinet. GroenLinks en D66 bepleitten een meer internationale benadering van dubbele nationaliteit. GroenLinks stelde dat het mogelijk is om zich verbonden te voelen met meerdere culturen en landen, zonder dat dit leidt tot disloyaliteit aan Nederland. Migrantten zouden moeten worden uitgenodigd deel te nemen aan de Nederlandse samenleving, en een beperking van de mogelijkheden van dubbele nationaliteit is dat niet. D66 stelde dat eigenlijk iedereen dubbele nationaliteit zou moeten hebben: de Europese nationaliteit en daarnaast de nationaliteit van de lidstaat. Volgens hen moest het verder voldoende zijn dat iemand voldoet aan de formele voorwaarden voor naturalisatie. GroenLinks en D66 dienden samen een motie in waarin werd gevraagd het verband tussen integratie en dubbele nationaliteit te onderzoeken. De motie haalde het niet.¹⁵

De PvdA, bij monde van Wouter Bos, koos een iets andere benadering door de toenemende hybriditeit van identiteiten voorop te stellen. De identiteit van moderne burgers is uit verschillende delen opgebouwd. Hoe meer rollen de burger vervult, hoe opener deze kan zijn tegenover wat er in de samenleving gebeurt. De toenemende hybriditeit vereist tegelijkertijd duidelijkheid over kernwaarden van de democratische samenleving. De PvdA betwistte dat dubbele nationaliteit zou leiden tot een verminderde loyaliteit aan Nederland. Het beperken van de dubbele nationaliteit zal ertoe leiden dat mensen minder kiezen voor de Nederlandse nationaliteit. Hiermee wordt het beoogde doel niet gehaald. Bos pleitte voor automatische verlening van de Nederlandse nationaliteit aan de tweede generatie, als symbool van het onbetwistbare recht om in Nederland te zijn en inhoud te geven aan het feit dat Nederland ook hun land is.

Het debat over dubbele nationaliteit richtte zich op specifieke groepen migrantten. In de jaren negentig werd vooral gesproken over Turken en Marokkanen. Turken lijken in het huidige debat uit het gezichtsveld verdwenen. Verder werd vooral gesproken over dubbele nationaliteit van moslims; dubbele nationaliteit raakt daarmee verbonden aan religieuze identiteit. Twee aspecten van het debat rond het thema ‘integratie’ zijn nieuw. Het huidige debat richtte zich niet

alleen op eerste, maar ook op tweede en derde generatie immigranten, terwijl in de jaren negentig dubbele nationaliteit voor de tweede en derde generatie van links tot rechts als onproblematisch werd gezien. Voor het vertoog over deze generaties heeft dat dubbelzinnige effecten. Aan de ene kant wordt, ook in de motie van het CDA, het Nederlander zijn van de derde generatie benadrukt. Sterk vroeg zich immers af wanneer zij 'gewoon Nederlander' kunnen zijn. Aan de andere kant wordt de integratie van deze generatie migranten geproblematiseerd en wordt gesproken over de derde generatie allochtonen. In discussies in de Tweede Kamer maken politici echter meestal geen onderscheid tussen de verschillende generaties; de argumenten zijn dan in alle gevallen hetzelfde. Ook in de media wordt het onderscheid tussen verschillende generaties niet gemaakt.¹⁶

Een tweede nieuw aspect is het verband dat verschillende politieke partijen leggen tussen integratie en loyaliteit. Minister Verdonk schreef hierover:

Loyaliteit is een te complex begrip om in een debat over integratie en meervoudige nationaliteit als toetssteen te kunnen worden gehanteerd. Niet bewezen kan worden dat het hebben van meer dan een nationaliteit onder alle omstandigheden leidt tot een probleem voor de loyaliteit aan Nederland. Loyaliteit speelt immers zowel bij enkelvoudige als bij meervoudige nationaliteit een rol.¹⁷

Met andere woorden: niet alleen aan de loyaliteit van migranten met dubbele nationaliteit, maar aan de loyaliteit van alle migranten kan worden getwijfeld. Waar het in de jaren negentig vooral ging om de sociale en culturele integratie van immigranten, staat nu de loyaliteit van migranten ter discussie.

De positie van vrouwen

Bij indiening van haar motie bracht Sterk (CDA) het thema dubbele nationaliteit in verband met de positie van vrouwen. Ze noemde het boek van Karima Ouchan, waarin Ouchan vertelt hoe ze door haar vader werd achtergelaten in Marokko. Sterk stelde dat de vader van Karima zijn dochter kon achterlaten ondanks haar Nederlandse nationaliteit. De Nederlandse ambassade in Marokko zou niets voor haar hebben kunnen betekenen, omdat ze ook de Marokkaanse nationaliteit bezat. Het CDA zocht met dit thema ook het publieke debat op. Partijleider Maxim Verhagen hield, anticiperend op het verschijnen van het rapport van de Commissie Blok, in januari 2004 een speech over het thema integratie. Hij kondigde aan dat het CDA dubbele nationaliteit wilde verbieden. Dit zou een belangrijke stap zijn in de emancipatie van allochtone meisjes, zo stelde hij. Het zou de 'excessen' die nog steeds bestaan, zoals kinderontvoering en gedwongen huwelijken, die in Nederland niet kunnen worden geaccepteerd, kunnen voorkomen.¹⁸ Dezelfde maand opende de Telegraaf met een interview met Sterk onder de kop "Streep door tweede pas".¹⁹ Hierin stelde het Kamerlid dat dubbele nationaliteit de integratie belemmert en leidt tot misbruik. De enkelvoudige Nederlandse nationaliteit zou Marokkaanse vrouwen tegen het Marokkaans familierecht kunnen beschermen. D66, in het algemeen voorstander van dubbele nationaliteit, pleitte ervoor dat bij daders van eerwraak met dubbele nationaliteit, de Nederlandse nationaliteit kan worden ontnomen, opdat zij kunnen worden teruggestuurd naar het land van herkomst.²⁰

Verdonk wees er in haar reactie op dat het tegengaan van dubbele nationaliteit niet zonder meer een oplossing is voor de geconstateerde familierechtelijke problemen. Familierechtelijke verhoudingen worden niet alleen bepaald door de nationaliteit van personen. Bij staten met religieus recht brengt het verlies van nationaliteit geen wijziging in het recht dat van toepassing is op een bepaalde juridische situatie. Tevens wees ze op recente verbeteringen in de rechtspositie van vrouwen in Marokko.²¹ De regering stelde dat beperking tot de Nederlandse nationaliteit geen invloed zal hebben op het toepasselijk familierecht in islamitische landen.²² Vrouwen met een dubbele nationaliteit kunnen bij de Nederlandse ambassade een reisdocument aanvragen op grond van het feit dat ze de Nederlandse nationaliteit hebben.²³

In september 2004 werd op verzoek van Hirsi Ali (VVD) een interpellatiedebat gevoerd over het probleem van achtergelaten vrouwen en kinderen in Marokko.²⁴ Tijdens dit debat was het

opnieuw Sterk (CDA) die het onderwerp dubbele nationaliteit aan de orde stelde. Wanneer vrouwen een dubbele nationaliteit hebben, kan de Nederlandse overheid volgens haar weinig voor achtergelaten vrouwen doen. Een Nederlandse rechter zou geen rechtsbevoegdheid hebben wanneer de betreffende vrouw of het meisje over dubbele nationaliteit beschikt. Het onmogelijk maken van dubbele nationaliteit zou voorkomen dat rechtssystemen met elkaar botsen, zodat de Nederlandse overheid effectiever kan optreden. In dat verband pleitte Sterk tevens voor het ontnemen van de Nederlandse nationaliteit van ‘buitenlanders met een dubbele nationaliteit’ die hun echtgenotes of dochters hebben achtergelaten.²⁵

Zowel PvdA als GroenLinks betwistten deze lezing van de problematiek van dubbele nationaliteit. Juist het bezit van de Nederlandse nationaliteit zou Marokkaanse vrouwen bescherming kunnen bieden, omdat ze dan tenminste nog enig recht hebben en de Nederlandse overheid voor ze kan optreden.

Het is de eerste keer dat dubbele nationaliteit in politieke debatten zo expliciet in verband werd gebracht met de positie van vrouwen, gedwongen huwelijken en achterlating van vrouwen. In de media kreeg met name het onderwerp van achtergelaten vrouwen en kinderen aandacht. Er kunnen vraagtekens worden gesteld bij de manier waarop de positie van vrouwen in het debat wordt besproken. Vrouwen figureren wel in het debat, maar de aandacht is niet zozeer gericht op de door hen ondervonden problemen. Zo is het niet juist dat de Nederlandse overheid in geval van dubbele nationaliteit geen hulp in het buitenland kan bieden, noch dat de Nederlandse rechter is dat geval geen rechtsbevoegdheid heeft, zoals Sterk stelde. De manier waarop dubbele nationaliteit in verband wordt gebracht met de positie van vrouwen lijkt vooral de functie te hebben de culturele groepsgrenzen te markeren (Saharso, 2002).

De verhouding met de herkomstlanden

Kort na de moord op Theo van Gogh riep in het tv-programma Buitenhof Eurocommissaris Frits Bolkestein het kabinet op om de Marokkaanse koning afstand te laten nemen van de moord. De Marokkaanse koning zou duidelijk moeten maken dat ‘zijn land geen exporteur is van moordenaars’.²⁶ De suggestie van Bolkestein ontmoette veel kritiek en het kabinet gaf aan zijn oproep geen gehoor. Toch was de verhouding van migranten met de herkomstlanden herhaaldelijk onderwerp van debat. Daarbij ging het bijna zonder uitzondering over Marokko.²⁷

De discussie spitste zich toe op twee onderwerpen. Ten eerste bepleitten meerdere politici een actievere opstelling van Nederland ten opzichte van Marokko. Nederland zou er bij Marokko op moeten aandringen dat het land zijn nationaliteitswetgeving zou moeten veranderen, zodat migranten afstand kunnen doen van de Marokkaanse nationaliteit. Het werkbezoek van Verdonk aan Marokko in juni 2005, waarin ze het thema aan de orde stelde, kreeg veel aandacht in de media. De tweede kwestie, die minder aandacht kreeg, betrof de invloed die landen van herkomst door de dubbele nationaliteit op migranten in Nederland kunnen blijven uitoefenen.

De suggestie om de kwestie van de dubbele nationaliteit bij Marokko aan de orde te stellen deed Sterk al eind 2003. Verdonk zei hier niet meteen ja op. Zij wilde eerst de kwestie in het geheel onderzoeken om vervolgens te bezien of een bezoek aan Marokko of een ander land in de rede lag.²⁸ In de periode daarna drongen ook andere partijen, waaronder PvdA en Groen Links, aan op contact met Marokko. In augustus meldde de Minister dat de eerste contacten hierover met landen reeds waren gelegd. De notitie “Meervoudige nationaliteit” stelde echter dat overreding van landen in de islamitische wereld zeer moeilijk zal zijn, omdat in die landen nationaliteit naast een juridische ook een religieuze betekenis heeft. Het verlies van nationaliteit wordt in Marokko gezien als het verbreken van de band tussen koning en onderdaan en deze band is niet alleen politiek, maar ook religieus van aard. De koning is tevens een religieus leider.²⁹

Desondanks deed Verdonk wat de Kamer van haar vroeg. Na eerder op officieel theebezoek te zijn geweest bij de Marokkaanse ambassadeur in Nederland, bracht zij in juni 2005 een bezoek aan Marokko. De berichtgeving in de media concentreerde zich op de onduidelijkheid over de toezeggingen die haar door Marokkaanse vertegenwoordigers werden gedaan. Eerst werd in de media bericht dat Marokko positief zou hebben gereageerd op het Nederlandse voorstel om

de Marokkaanse nationaliteit voor de derde generatie af te schaffen. Dezelfde dag nog was er het nieuws dat Marokko dit bericht tegensprak. In antwoord op Kamervragen zei Verdonk dat het onderwerp dubbele nationaliteit was 'geagendeerd'. Het zou in de reeds bestaande gemengde ambtelijke commissie van de ministeries van justitie van beide landen aan de orde komen.³⁰

Het tweede thema betreft de politieke invloed die landen van herkomst door de dubbele nationaliteit kunnen uitoefenen, omdat migranten met dubbele nationaliteit nog altijd hun onderdanen zijn. Bolkesteins voorstel ontmoette onder andere zoveel kritiek omdat hij in feite een beroep deed op deze politieke invloed, die in het algemeen juist als ongewenst wordt gezien. De Commissie Blok stelde in haar rapport over het integratiebeleid dat deze invloed kan bestaan, ongeacht de vraag of personen de dubbele nationaliteit bezitten of niet.³¹ Het rapport van de Commissie Blok bevatte geen aanbevelingen over dubbele nationaliteit. Door Kamerleden werd het verband tussen de invloed van herkomstlanden en dubbele nationaliteit wel gelegd.

Terrorisme

Het wetsvoorstel tot beperking van meervoudige nationaliteit en tot intrekking van de Nederlandse nationaliteit was niet het gevolg van debatten over terrorismebestrijding na de moord op Theo van Gogh, omdat het voorstel al eerder, in oktober 2004 werd gedaan. Wel is er een duidelijke relatie met terrorismebestrijding. Ook in debatten over imams en moskeeën met fundamentalistische islamitische opvattingen, zoals tijdens het debat in april 2004 over de ophef rond de Al Tawheed moskee die het boek 'De weg van de moslim' verkocht, waarin gepleit werd voor het van hoge gebouwen gooien van homo's, werd door Kamerleden van LPF en VVD (door Wilders, die toen nog lid was) gepleit voor intrekking van de Nederlandse nationaliteit.³² D66 pleitte voor intrekking van de Nederlandse nationaliteit bij criminaliteit in het algemeen.

In de notitie "Meervoudige nationaliteit" en het latere wetsvoorstel werd intrekking van de Nederlandse nationaliteit voorgesteld in het geval een persoon essentiële belangen van de Nederlandse staat heeft geschonden. Intrekking van de Nederlandse nationaliteit is alleen mogelijk indien de dader nog een andere nationaliteit bezit, omdat internationaal recht verplicht staatloosheid tegen te gaan.

Acht dagen na de moord stuurde de regering een uitgebreide brief aan de Tweede Kamer, waarin talrijke anti-terrorisemaatregelen werden genoemd. Een van de maatregelen, onder het kopje 'tegengaan en verstoren', betrof het tegengaan van dubbele nationaliteit. De alinea waarin deze maatregelen werden aangekondigd, begint met de zin "alle beschikbare middelen worden ingezet om het aanzetten tot haat en geweld zoveel mogelijk tegen te gaan." Op deze manier werd het gehele beleid inzake dubbele nationaliteit in het kader van anti-terrorisebestrijding geplaatst en een verband tussen dubbele nationaliteit en terrorisme gelegd. PvdA en Groen Links hadden kritiek op het leggen van dit verband. Minister Donner van Justitie zag in zijn antwoord op deze kritiek dit verband tussen dubbele nationaliteit en terrorisme wel: bevordering van de integratie door beperking van dubbele nationaliteit zou de voedingsbodem van radicalisering weg kunnen nemen. Hij gaf toe dat de plannen inzake dubbele nationaliteit niet op de betreffende plaats in de brief hadden moeten staan.³³ Toch bleef de brief in een latere versie ongewijzigd en in een lijst met actiepunten terrorismebestrijding van juni 2005 wordt het wetsvoorstel tot beperking van dubbele nationaliteit opnieuw genoemd.

Tijdens de debatten naar aanleiding van de moord op Van Gogh en de terrorismebestrijding in het algemeen stemde partijen in met de maatregelen. Sommige partijen bepleitten nog verdergaande maatregelen. Zo wilde het CDA intrekking van de Nederlandse nationaliteit indien iemand met de dubbele nationaliteit liet blijken op 'geen enkele wijze binding te hebben met onze waarden'.³⁴ De groep Wilders wilde intrekking van de Nederlandse nationaliteit ook mogelijk maken in geval van 'straatterrorisme' door Marokkaanse jongeren.

De opgedrongen dubbele nationaliteit

In december 2004 besteedde het televisieprogramma Nova in haar uitzending aandacht aan de geringe keuzevrijheid van ouders om zelf de nationaliteit van hun kinderen te bepalen.³⁵ De

uitzending volgde het verhaal van een autochtone vrouw en een man van Marokkaanse afkomst, beiden geboren in Nederland, die zich verzetten tegen de registratie van de Marokkaanse nationaliteit van hun pasgeboren kind in het Amsterdamse bevolkingsregister. De vader zei dat het kind niet was geregistreerd bij de Marokkaanse ambassade en vroeg zich af wat Amsterdam te maken had met de Marokkaanse nationaliteit:

“Ik dacht dat ik in Nederland woonde en viel onder Nederlandse wetgeving. Verdonk zegt dat dubbele nationaliteit niet mag, maar de ambtenaar geeft je dubbele nationaliteit, ook al wil je het niet. Nederland komt gewoon nooit van zijn Marokkanen af.”

Zijn Nederlandse vrouw verwachtte dat hun kind als allochtoon zal blijven worden beschouwd vanwege zijn Marokkaanse nationaliteit. Aan deze uitzending ging berichtgeving in de kranten over de situatie van deze ouders vooraf. Ronald Plasterk wijdde er zijn gesproken column in het tv-programma Buitenhof aan. Hij zei eerst niet te hebben geloofd dat dubbele nationaliteit tegen de zin van ouders wordt geregistreerd, maar hij had het uitgezocht en het bleek te kloppen.³⁶

Deze berichten waren aanleiding tot vragen in de Tweede Kamer, waarin toelichting werd gevraagd op de automatische registratie van dubbele nationaliteit in de burgerlijke stand, ook als de ouders dat niet willen. Volgens Minister Verdonk heeft de burgerlijke stand geen oordelende, maar een registrerende functie. Niet de wens van de ouders, maar de feitelijke situatie wordt opgenomen.

Het was een van de weinige momenten waarop het thema dubbele nationaliteit ‘van onderop’ werd belicht, dat wil zeggen: vanuit het perspectief van de betrokken migranten zelf. Een ander artikel, gebaseerd op interviews op de Nederlandse ambassade van Rabat, liet zien dat meerdere Marokkanen best bereid waren om hun Marokkaanse paspoort in te leveren.³⁷ De voorzitter van het Samenwerkingsverband van Marokkanen en Tunesiërs (SMT) richtte zich in de NRC tot de Marokkaanse koning om zijn Marokkaanse paspoort in te leveren.³⁸ Zijn opiniestuk was overigens vooral een kritiek op het Nederlandse beleid: hij wil zijn Marokkaanse paspoort inleveren om te voorkomen dat zijn kinderen als Marokkaans onderdaan naar Marokko zouden kunnen worden verwijderd.

Hoe beperkt ook, het was voor het eerst dat aandacht wordt besteed aan het feit dat niet alle immigranten dubbele nationaliteit willen, voor henzelf of voor hun kinderen. Dit is van betekenis omdat in het politieke debat er veelvuldig van wordt uitgegaan dat migranten juist wel dubbele nationaliteit willen, vooral vanuit instrumentele redenen en gebrekkige integratie. Van de politici is eigenlijk Verdonk de enige die verwacht dat migranten zullen naturaliseren ook als ze afstand moeten doen van hun oude nationaliteit.

Conclusie

In Nederland werden in de jaren negentig de bezwaren tegen dubbele nationaliteit steeds besproken in het kader van integratie: kon met dubbele nationaliteit de integratie van migranten worden bevorderd, of zal het de integratie juist belemmeren. Duidelijk is dat het debat nog steeds voornamelijk over deze argumenten rond integratie gaat.

In recente debatten worden argumenten echter steeds vaker geconstrueerd rond een ander, klassieke bezwaar tegen dubbele nationaliteit: loyaliteit. Dubbele nationaliteit roept twijfel op over de loyaliteit aan Nederland van met name moslimmigranten. In deze argumentatie worden integratie en loyaliteit aan elkaar verbonden: gebrekkige integratie leidt tot de wens dubbele nationaliteit van migranten te houden, hetgeen weer leidt tot disloyaliteit. Hiermee lijkt de Nederlandse regering te kiezen voor een traditionele visie op nationaliteit, waarin deze een exclusieve en ondeelbare relatie tussen individu en staat in het leven roept. Volgens veel wetenschappelijke auteurs is deze traditionele benadering van nationaliteit achterhaald door grootschalige migratie en globalisering, maar de Nederlandse regering hecht juist als reactie daarop groot belang aan die exclusiviteit.

Daarnaast is dubbele nationaliteit verbonden geraakt met een scala aan andere thema's, van de emancipatie van allochtone vrouwen tot terrorisme en radicalisme. Het tegengaan van dubbele nationaliteit lijkt zo een middel om vele maatschappelijke problemen te bestrijden: een middel tegen alle kwalen. Het debat speelt zich enerzijds af rond de vraag wanneer we migranten nu eindelijk als gewone Nederlanders kunnen beschouwen. Anderzijds kan dubbele nationaliteit er ook toe dienen om maatschappelijke problemen in Nederland als het ware te 'vervreemden', als on-Nederlands te construeren. Problemen van allochtone vrouwen zijn dan geen Nederlands probleem (bijvoorbeeld gebrek aan steun van de Nederlandse ambassade), maar een probleem van islamitisch (Marokkaans) recht; de moord door Mohammed B. gepleegd wordt een moord gepleegd door een Marokkaanse dader, die naar Marokko kan worden uitgewezen door hem zijn Nederlandse nationaliteit te ontnemen.

Het politieke en mediadebat over dubbele nationaliteit gaat dan ook maar in beperkte mate over dubbele nationaliteit op zichzelf. Het is sterk verbonden met recente debatten over integratie van migranten en de islam. Het gaat over de dubbele nationaliteit van moslimmigranten en niet over bijvoorbeeld de Spaans-Nederlandse nationaliteit van Jordi Cruïff. In deze zin is het debat over dubbele nationaliteit inzet in een voortgaande strijd om markering van culturele en etnische groeps grenzen.

Noten

*dr. Betty de Hart is verbonden aan het Centrum voor Migratierecht van de Radboud universiteit Nijmegen en doet onderzoek naar dubbele nationaliteit in Nederland, Duitsland en de Verenigde Staten.

¹ Dit gebeurde op de persconferentie na de moord en werd daarna in de berichtgeving in de kranten herhaald. Bijvoorbeeld 'Acht bekenden schutter gearresteerd', Volkskrant 4 november 2004.

² Onder andere Dittrich en Van Aartsen, Telegraaf 5 november 2004. 'Meedogenloze aanpak is nodig, Laat ze hun moskeeën bouwen.' 'VVD-fractieleider van Aartsen: deze vijand is bereid te sterven om te doden', Volkskrant 6 november 2004. 'Coalitie wil aanpak van extremisten', NRC 5 november 2004.

³ 'Terroristen met dubbele nationaliteit raken Nederlands paspoort kwijt. Kabinet verklaart de oorlog aan terreur', Het Parool 6 november 2004. 'Overheid wil meer armslag: anti-terreurmaatregelen', Trouw 6 november 2004.

⁴ 'Zalm: we zijn in oorlog! Regering: terrorisme met wortel en tak uitroeien'. Algemeen Dagblad 6 november 2004.

⁵ Tweede Kamer 2004-2005, 30 166.

⁶ Deze artikelen zijn verzameld via Lexis-Nexis, afkomstig uit: Trouw, Parool, NRC, Volkskrant en Algemeen Dagblad. Artikelen uit De Telegraaf zijn via de website van deze krant geraadpleegd. Het onderzoek betreft alle artikelen over dubbele nationaliteit in genoemde periode, met uitzondering van het onderwerp dubbele nationaliteit in de sportwereld.

⁷ Uitbreider zie: Böcker, Groenendijk, De Hart (2005).

⁸ Om dubbele nationaliteit van personen en binnen gezinnen te voorkomen verloren in Nederland tot 1964 Nederlandse vrouwen die trouwden met een buitenlandse man automatisch hun Nederlandse nationaliteit. Tot 1985 waren om dezelfde reden kinderen van Nederlandse vaders geboren met Nederlandse nationaliteit, kinderen van Nederlandse moeders niet. Zie over de positie van de vrouw in het Nederlandse nationaliteitsrecht, De Hart (2006).

⁹ In het politieke debat in Nederland bleken argumenten over integratie het belangrijkste. Zie De Hart (2004).

¹⁰ Zie voor cijfers over de effecten van de afschaffing van de afstandseis in 1992 en de herinvoering in 1997 Böcker, Groenendijk en de Hart (2005).

¹¹ Optie is een eenvoudige vorm van naturalisatie onder soepele voorwaarden, bedoeld voor personen die als reeds geïntegreerd worden beschouwd. Zij hoeven hun integratie dan ook niet aan te tonen, noch afstand te doen van de andere nationaliteit. Een optierecht bestaat onder andere voor tweede generatie migranten in Nederland geboren.

¹² Tweede Kamer 2004-2005, 30 166.

¹³ Tweede Kamer 2004-2005, 29 200 VI en 29 203, nr. 94, p. 18.

¹⁴ Tweede Kamer 2003-2004, 3 november 2003, 20 200 VI, nr. 81. Dat de derde generatie Marokkanen dubbele nationaliteit heeft, is zowel het gevolg van Nederlands recht (dat sinds 1953 automatisch de Nederlandse nationaliteit bij geboorte toekent aan de derde generatie immigranten geboren in Nederland) als het Marokkaans recht (en vele andere nationaliteitswetgevingen, waaronder de Nederlandse) dat de nationaliteit toekent aan kinderen van onderdanen geboren in het buitenland.

¹⁵ Tweede Kamer 2003-2004, 28 689, nr. 22, 2 september 2004.

¹⁶ Een uitzondering vormt een opiniestuk Jordi Cruïff is ook Spaans en Hollands!: Dubbele nationaliteit, Trouw 22 juni 2005, geschreven door een oud-medewerker van de Immigratie en Naturalisatiedienst.

-
- ¹⁷ Lijst van vragen en antwoorden over beperking meervoudige nationaliteit, Vaste Kamercommissie voor Justitie 2 mei 2005. Tweede Kamer 2004-2005, Onderzoek integratiebeleid, 28 689, nr. 33., p. 4.
- ¹⁸ www.cda.nl, bezocht 16 januari 2004.
- ¹⁹ Telegraaf 29 januari 2004.
- ²⁰ Debat over rapport Commissie Blok, Handelingen Tweede kamer 6 april 2004, p. 63-4114.
- ²¹ Brief bij notitie meervoudige nationaliteit.
- ²² Lijst van vragen en antwoorden 2 mei 2005, Tweede Kamer 2004-2005, Onderzoek integratiebeleid, 28 689, nr. 33. Antwoord op vraag 11.
- ²³ Idem, antwoord op vraag 22.
- ²⁴ Debat achterlaten vrouwen en kinderen in Marokko, 7 september 2004, Handelingen Tweede Kamer, p. 95-6148.
- ²⁵ Handelingen Tweede Kamer, 7 september 2004, p. 95-6149.
- ²⁶ Bot vindt antiterreur-oproep aan koning Marokko onnodig, Volkskrant 8 november 2004.
- ²⁷ Slechts op een moment wordt ook aan Turkije gerefereerd, tijdens de Vaste Kamercommissie voor Europese Zaken. Tweede Kamer 2004-2005, 21 501-02, nr. 608. De Raad van State komt hier later op terug. De regering stelt in een reactie kortweg dat problemen met onder andere erfrecht door wijziging van de Turkse nationaliteitswet in 2003 zijn opgelost, waardoor verlies van de Turkse nationaliteit niet langer tot problemen leidt.
- ²⁸ TK 2003-2004, 29 200 VI, nr. 95, p. 19.
- ²⁹ P. 10 notitie Meervoudige nationaliteit.
- ³⁰ Tweede Kamer 2004-2005, Aangangselen 2002, vragen 16 juni 2005, antwoord 1 juli 2005., p. 4267.
- ³¹ Lijst van vragen en antwoorden van Tweede Kamer aan Commissie Blok, Tweede Kamer 2003-2004, 28 689, nr. 14, pp. 48-49.
- ³² Handelingen Tweede Kamer, 28 april 2004, p. 72-4714 e.v.
- ³³ Handelingen Tweede Kamer 2004-2005, 11 november 2005, 29854, p. 22-1329.
- ³⁴ Handelingen Tweede Kamer 2004-2005, 11 november 2005, p. 22-1281.
- ³⁵ 7 december 2004, Dubbele nationaliteit stuit op problemen, item bekeken op website 27 augustus 2004.
- ³⁶ Ongewenste nationaliteit, uitzending 19 december 2004.
- ³⁷ 'Marokkaan wil pas wel inleveren: dubbele nationaliteit' Trouw 16 juni 2005.
- ³⁸ 'Hoogheid, ik bied u mijn Marokkaanse paspoort aan', NRC 18 november 2004.

Literatuur

- Aleinikoff, T. A. & Klusmeyer, D. (2001). Plural Nationality: Facing the Future in a Migratory World. In Aleinikoff, T. A. & Klusmeyer, D. (red.) *Citizenship today. Global Perspectives* (pp. 63-88) Washington, Carnegie Endowment..
- Böcker, A. C.A. Groenendijk & en B. de Hart (2005) De toegang tot het Nederlanderschap, Nederlands Juristenblad 80(3), 157-184.
- Hansen, R. & Weil, P. (2002). Introduction. Dual Citizenship in a changed World: Immigration, Gender and Social Rights. In Hansen, R. & Weil, P. (red.) *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the US and Europe* (pp.1-18) New York/Oxford, Bergham Books..
- Hart, B. de (2004) Political debates on Dual Nationality in the Netherlands (1990-2003) In A. Böcker, B. de Hart & I. Michalowski (red) Migration and the Regulation of Social Integration, special issue IMIS-Beiträge 24, 149-162.
- Hart, B. de (2006, te verschijnen) 'The morality of Maria Toet. gender, citizenship and the construction of the nation-state', *Journal of Ethnic and Migration studies*
- Legomsky, S. H. (2003). Dual Nationality and military service: strategy number two. In Martin, D. A. & Hailbronner, K. (red.) *Rights and Duties of Dual Nationals. Evolutions and Prospects* (pp. 79-134). The Hague, Kluwer Law International.
- Martin, D. A. (2003). Introduction: the trend toward dual nationality, in: David A. Martin and Kay Hailbronner (eds) 2003. In Martin, D. A. & Hailbronner, K. (red.) *Rights and Duties of Dual Nationals. Evolutions and Prospects* (pp.3-18). The Hague, Kluwer Law International.
- Saharso, S. (2002). Over de grens: zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwen in het debat over multiculturaliteit. In Holtmaat, R. (red.) *Een verdrag voor alle vrouwen. Verkenningen van de betekenis van het VN-vrouwenverdrag voor de multiculturele samenleving* (pp. 29-40) Den Haag, E-Quality..
- Schuck, P. H. (2002) Plural Citizenships. In Hansen, R. & Weil, P. (red.) *Dual Nationality. Social Rights and Federal Citizenship in the US and Europe*. (pp. 61-99) New York/Oxford: Bergham Books..
- Spiro, P. J. (1998) *Embracing Dual Nationality*, Washington, International Migration Policy Program Carnegie Endowment.
- Spiro, P. J. (2003) Political rights and Dual Nationality. IN MARTIN, D. A. & HAILBRONNER, K. (Eds.) *Rights and Duties of Dual Nationals. Evolutions and Prospects* (pp. 135-152) The Hague, Kluwer Law International..